

公文書管理法を 理解する

自治体の文書管理改善のために

小谷 允志 編著

刊行に寄せて

独立行政法人 国立公文書館
前館長 加藤丈夫

この度、小谷允志氏が著書「公文書管理法を理解する—自治体の文書管理改善のために—」を上梓されたことに心からの敬意と祝意を表したい。

わが国で公文書管理の基本ルールである「公文書管理法」が施行されて10年。

これまで、この法律の学術的な解説書は数多く出版されてきたが、国や自治体で実際に公文書管理の仕事に携わる人たちや、その仕事を目指す人たちに向けた、法の理解と実務に役立つ分かりやすい参考書がなかったので、本書はこうした人たちにとって「待望の書」と言えるだろう。

近年、一部の役所における公文書管理の不手際が明るみに出て以降、国も改めて公文書管理の充実に取り組んでいるが、その一つとして「公文書管理に携わる者には年に一回は研修を受ける機会を設けること」が定められた。

国立公文書館でも国や自治体でこの仕事を担当する者を対象とした研修に注力しており、本書は今後そうした研修の教科書として利用されることになるだろうが、その意味でも誠に時宜を得た上梓ということになる。

わが国の公文書管理が欧米の先進国に比べて大きく立ち遅れていることは夙に指摘されているが、その実態と今後の課題は次のようなものだ。

即ち、民主主義の下では国民が主権者であることは言うまでもないが、我々国民はその生き方に関わる重要な政策の決定や運用を自分たちが選んだ政治家や公僕である公務員に任せている。殆ど任せきりと言ってよいかもしれない。

通常はそれで構わないのだが、任せるからには何か問題が起こったとき、それに関して政治家や公務員が何をしたかを国民が検証できる仕組みがなければならない。

そこで国民が知りたいのは、国や自治体が決めた政策の内容とその策定経過、そして執行状況に関する正確な情報だが、それを確実なものにするのが、公文書の作成—管理—保存—公開のルールなのだ。この仕組みがしっかりしていれば、政治家や公務員は自分たちの仕事に常に主権者である国民の目が光っていることを自覚し、緊張感を持って業務にあたることになる。

しかし、わが国が民主主義国家となって七十年以上経った現在でも、国民の間に「公文書は国民共有の資産」という意識はあまりないし、公文書を作成する側も、公文書は役人が仕事に使う資料で、それが国民の資産ということまで考えていないと言わざるを得ない。そうした意識が平成の時代に起こった公文書管理を巡るさまざまな問題の根源にあったのではないか。

それは、わが国の民主主義の成熟度の問題と言えるのだが、これからは公文書を作成する側も利用する側も「公文書は民主主義の基本的インフラ」という意識を強く持ち、それに相応しい行動が求められることになる。

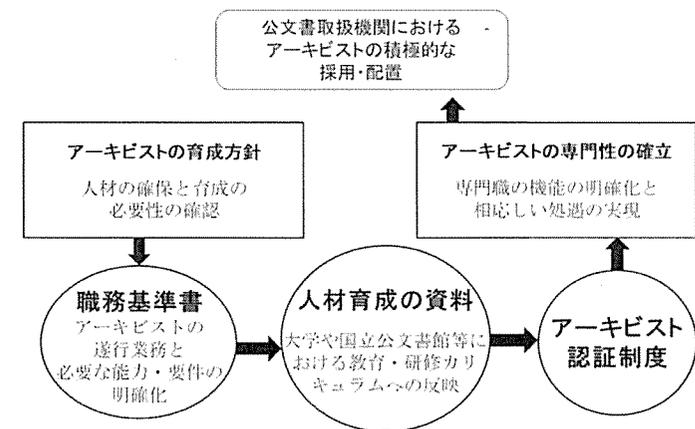
その意味で、元号が改まったのを機に、令和をわが国の民主主義再スタートの時代とすべきだ。

こう考えれば、公文書管理に携わる人たちは正に民主主義の担い手であり、その役割を果たすために担当者一人ひとりの一層の研鑽が求められるし、一方ではそれに相応しい処遇の改善も必要となる。

現在国はこうした問題の解決に向けて、①公文書管理という仕事の専門性を広く社会に認識させること、②公文書管理の専門家（アーキビスト）に公的資格を付与することという二つの課題に取り組んでいるが、そのイメージは下の図の通りだ。

この中で国立公文書館はアーキビスト認証制度の制定に取り組み、2021年1月にわが国初となる「公的資格としての認証アーキビスト」が誕生することとなった。

この認証アーキビストは豊富な実務経験と高度な専門知識を有する専門家を想定しているが、この制度に加えて、そこまでのレベルに達しなくても、



一定の実務経験があり公文書管理に関する基本的な知識を持つ人たちに新たな「公的資格」を付与しようという動きも始まっている。これからはこうして養成されたアーキビストたちが国や自治体の公文書取扱機関に配置されて、専門家の立場から公文書の適切な管理に眼を光らせていくことになるだろう。

そして、こうした活動を定着させるために、本書が「アーキビスト必読の教科書」として活用されることを期待している。

まえがき

画期的な内容を持つ国の公文書管理法が施行されてから、10年が経過しようとしている。ご承知のように、この法律は自治体に対し努力義務ではあるが、公文書管理に関して国の法律と同様の対応を求めている。しかしながら現在のところ、公文書管理ルールの条例化を果たし、公文書管理改善を行った自治体は全国でわずかな数に止まっている（2021年1月現在約30団体）。つまりこれまでは、一部の先進自治体を除けば、全体的な自治体における公文書管理のプライオリティや関心はあまり高いとは言えなかったのだが、最近は条例化を含め、徐々に関心が高まりつつあることが伺える。しかしながら問題なのは、依然として昔ながらの古いタイプの公文書管理ルールをそのまま運用している自治体が少なくないことである。具体的には目的に説明責任の概念がなく、歴史公文書の保存にも十分な対応がなされていないのである。

本書執筆の動機は、このような状況に対し自治体向けの公文書管理改善に関する標準的な参考書が必ずしも多くはないということに気付いたからである。特に公文書管理法の趣旨、ポイントを分かりやすく解説し、自治体が公文書管理ルールの条例化あるいは公文書管理改善を行う際に役立つような参考書はあまり類書がない。公文書管理法の体系は、法律、政令、ガイドラインという三つの別個の形式により構成されている。そのため同じ項目でありながら、記述があちこちに分散し、分かりにくいという特徴がある。そこで本書では、公文書の作成から国立公文書館への移管または廃棄までというライフサイクル管理のプロセスに沿いながら、法律、政令、ガイドラインを項目ごとにまとめて解説することで、自治体職員が容易に公文書管理法の体系を理解し、実務上のポイントを把握できるよう心掛けた。

公文書管理法は、わが国で初めて公文書を「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」と位置付けるとともに、公文書管理と説明責任との関係を明確にするなど、すでに海外の先進国ではグローバル・スタンダードとして定着している理念や手法を取り入れた画期的な公文書管理ルールといえる。これまでの日本の文書管理は、必ずしもグローバル・スタ

ンダードの記録管理とは一致しない部分が多かったが、公文書管理法の制定によりその差がかなり縮まったことは喜ばしい。ただ公文書管理法の制定により、結果として国と自治体における公文書管理ルールのレベル差が大きくなったことは間違いないだろう。

しかしながら公文書管理が民主主義の基盤であり、同時に現在及び将来の国民に対し説明責任を果たすためのものであるという点では、国も自治体も全く変わりはないはずである。従ってほとんどの自治体が、現状このような公文書管理の理念や目的を欠いたルールで運営されていることは大きな問題なのである。なぜならば説明責任のコンセプトこそが、情報公開制度への対応と地方の歴史を残すアーカイブズ制度を実質的に支えているからである。また公文書管理が日常的な行政運営の基本的なインフラであることを考えるならば、古いタイプの文書管理手法のままでは、効果的・効率的な行政運営の成果を期待することもできないであろう。

国は2026年を目途として、すべての公文書管理のプロセスを紙から電子へ移行する方向へと舵を切っている。完全な電子管理への移行という点については、自治体においても今後、避けて通れない道である。このように見ると自治体の公文書管理改善は、単に公文書管理法が求めているからというだけでなく、今後の自治体経営のあり方に大きく係る重要なテーマであり、かつ優先的に取り組むべき課題であると言える。

そこで本書では、公文書管理法の解説に留まらず、自治体の公文書管理改善と電子化の問題に焦点を当てた各章を設けた他、東京都豊島区における最新の公文書管理条例の制定事例を当時の総務課長、田中真理子氏（現、保健福祉部長）にお願いした。またアーカイブズの基本に関しては、神奈川県立公文書館をはじめとした経験豊かなアーキビストである中村崇高氏に依頼した。

編著者として本書が公文書管理改善を目指す多くの自治体職員や関係者に対し、少しでも役立つヒントや情報を提供できることを心より願っている。

小谷 允志

目次

刊行に寄せて	3
まえがき	6
第1章 公文書管理法の理解	11
1. 公文書管理法の制定	11
2. なぜ公文書管理法ができたのか	14
(キーワード解題)「アーカイブズ」(Archives)	15
3. 公文書管理法制定の意義	18
(キーワード解題)「記録管理の国際標準 ISO15489」	21
4. 公文書管理法の理念と目的	22
5. 公文書の定義	23
(キーワード解題)「説明責任(アカウンタビリティ)」	25
6. 公文書のライフサイクル管理	31
7. 作成	32
(キーワード解題)「PDCA サイクル」	35
8. 整理	36
9. 延長	44
10. レコード・スケジュール	46
11. 保存	47
12. 移管または廃棄	49
(キーワード解題)「国立公文書館」	51
13. 行政文書ファイル管理簿	54
14. 管理状況の報告	56
(キーワード解題)「コンプライアンス」	59
15. 行政文書管理規則	59
16. 法人文書の管理	60

17. 歴史公文書等の保存、利用	61
18. 公文書管理委員会	65
19. 研修	66
20. 公文書管理に関する新しい動向	68
第2章 自治体における公文書管理改善	73
1. 公文書管理法の求めるもの	73
2. なぜ条例化が必要なのか	75
3. 自治体の公文書管理の現状分析	78
(キーワード解題)「中間書庫」	87
4. 公文書管理の条例化と改善のポイント	93
第3章 電子公文書の管理	117
1. 電子公文書管理の動向	117
2. 電子公文書の管理とは何か	118
3. 公文書管理の電子化を考える前に大事なこと	119
4. 電子文書(ファイル)の特性	120
5. 電子文書の長期保存	123
6. 電子公文書管理ルール化のポイント	127
7. メタデータの重要性	129
8. 紙文書のデジタル化	132
9. 電子メール文書	133
10. 電子公文書の管理システム	136
第4章 公文書館設置と歴史公文書の管理	141
1. 公文書館はなぜ必要なのか	141
2. 歴史公文書の評価選別——歴史と目的	143
3. 歴史公文書の評価選別——その法的根拠と実務を中心に	145
4. 歴史公文書の保存と利用	162

第5章 文書管理専門職はなぜ必要か	175
1. 文書管理専門職（レコードマネジャーとアーキビスト）とは	175
2. なぜレコードマネジャーが必要なのか	177
3. レコードマネジャーの役割	178
キーワード解題 「情報ガバナンス」	179
4. レコードマネジャーの資質・能力	180
5. アーキビストの役割・機能	181
6. アーキビストの資質・能力	183
第6章 豊島区公文書管理条例の制定	187
1. 豊島区公文書等の管理に関する条例制定の経緯	187
2. 公文書管理のあり方検討委員会について	188
3. 公文書管理のあり方検討委員会の検討内容について	189
4. 主な論点	190
5. 条例制定に向けた課題	198
資 料	
公文書等の管理に関する法律	204
公文書等の管理に関する法律施行令	225
豊島区公文書等の管理に関する条例	246
索 引	253

「各行政機関の外部の者との打合せ等の記録については、文書を作成する行政機関の出席者による確認を経るとともに、可能な限り、当該打合せ等の相手方の発言部分等についても、相手方による確認等により、正確性の確保を期するものとしている。なお、作成する行政機関において、相手方の発言部分等について記録を確定し難い場合は、その旨を判別できるように記載する必要がある。」

これらは2017年に起きた加計学園の獣医学部新設問題に関連して、文科省からは「総理のご意向」「官邸の最高レベルが言っている」などと記載された文書が見つかったにもかかわらず、相手方の内閣府には何も文書が残されておらず、疑惑の解明につながらなかったという事例からの教訓を盛り込んだものである。

8. 整理

(1) 整理とは

文書のライフサイクル管理は「作成」から始まり、その次のプロセスが「整理」である。作成された文書は連絡用として、会議資料として、あるいは決裁文書として、その他様々な形で利用される。そして一部の簡単な文書は用済み廃棄となるものもあるが、大部分は再利用のために保存される。その前段階のプロセスが「整理」である。公文書管理法では第5条においてこれを規定している。

〈整理〉

第5条第1項 行政機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、当該行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

第2項 行政機関の長は、能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める

行政文書を除き、適時に、相互に密接な関連を有する行政文書（保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。）を一の集合物（以下「行政文書ファイル」という。）にまとめなければならない。

第3項 前項の場合において、行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政文書ファイルについて分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

つまり行政機関は、作成または取得した文書を分類し、名称を付け、保存期間を設定するとともに、さらにこれら文書を行政文書ファイルにまとめた上で、同様に分類し、名称を付け、保存期間を設定しなければならないのである。そしてこれらの詳細については政令及びガイドラインに委ねられている。

(2) 整理の目的 **政令**

整理の目的を政令ではこのように記している。すなわち「行政機関の長は、当該行政機関における能率的な事務及び事業の処理に資するとともに、国の有する諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるよう、（中略）行政文書及び行政文書ファイルについて、当該行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じて系統的に分類し、分かりやすい名称を付さなければならない」（政令第8条第1項）。

(3) 分類、名称及び保存期間 **ガイドライン**

整理の実質的な中身である分類、名称及び保存期間の設定に関しては、ガイドラインにおいて詳しい解説、留意点が記載されている。

分類の意義については、必要な文書を検索する手段として重要であり、事務効率を高め、職員の思考の整理と事務の整理にも役立つとしている。また適切な分類なくして、事務の効率化や情報の活用を図ることはできないとその重要性を強調している。

具体的な分類の方法としては、職員が現物の行政文書を確認しながら3段

階の階層構造の分類を行うものとする。すなわち、①まず、相互に密接な関連を有する行政文書を一の集合物（行政文書ファイル）にまとめて小分類とし、②次にその小分類をまとめて中分類とし、③さらにその中分類をまとめて大分類とするのである。

ガイドラインのこの分類方法は伝統的なファイリングシステムの「ツミアゲ方式」^(注21)を踏襲したものである。「ツミアゲ方式」とは、各担当者が文書の現物を見ながら、その文書の内容や種類、形式などにより共通性のある文書をグルーピングして、小分類から中分類、大分類へと積み上げていく方式であり、基本的には大・中・小3段階のツリー構造からなっている。

この方式はグローバル・スタンダードの分類方式とは異なっている。海外の記録管理ではワークフローや業務の順序、ステップに応じて分類するという方法、すなわち「業務分類」が通常である。文書は業務から発生することを考えると、「業務分類」の方に合理性があると言えるだろう。また紙文書の場合は現物を確認しながら分類できるかも知れないが、電子文書ではそのようなことは事実上不可能だからである。

文書の配列、すなわちファイリングキャビネット内の文書の並べ方、あるいは行政文書ファイル管理簿の記載順序は、文書の検索性を高め、組織内の情報共有を図るために重要である。具体的には次の方法による。

①仕事の進行順序や月日の順序

*計画 → 実施 → まとめ

*設計 → 施工 → 検査

*発注 → 納品 → 支払

*4月 → 5月 → 6月

②全般・共通・総括から個別への順序、通例・通常・普通から特例・特殊・特別への順序

*定期調査 → 特別調査

*人事全般 → 任免

(4) 行政文書ファイル（小分類） ガイドライン

ガイドラインによると、「行政文書ファイル」（小分類）は迅速な所在検索や効率的な整理・保存の観点から、年度ごとにまとめることを原則としている。ただし、暦年、事業年度等も可能となっている。またファイルという概念は必ずしも一つのファイリング用具に格納されているとは限らず、複数のファイリング用具を用いてまとめる場合もある。その場合は背表紙に分冊表示（1/3、2/3、3/3等）でその数が分かるようにしている。

ファイル化の方式は、ファイルにまとめるタイミングにより、以下のように「随時ファイル方式」と「事案完結時ファイル方式」に大別される。その要点は次の通りである。

①随時ファイル方式

文書を作成又は取得した段階で随時ファイル化する方式である。具体的には、各職員が担当している事務に係る行政文書を作成又は取得後、直ちに分類し、分類の名称（行政文書ファイル（小分類）の名称含む）、保存期間及び保存期間が満了する日をあらかじめ記載した紙フォルダー、バインダー、保存箱などのファイリング用具に、直ちに随時格納するファイル化方式である。

電子文書については、あらかじめ分類の名称、保存期間及び保存期間の満了する日を文書管理システムに登録した行政文書ファイルに個々の行政文書を格納することも、これに該当するという。

②事案完結時ファイル方式

一定の事案が完結した段階でファイル化する方式である。事案完結時ファイル方式においては、このファイルを構成する個々の行政文書を作成した際に、件名（名称）を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定する。また設定例として、取得文書の場合は保存期間

索引

【あ】

- アーカイブ……………15
アーカイブズ…… 15, 16, 17, 18, 20,
23, 50, 82, 88, 105, 141, 179, 192
アーキビスト… 17, 46, 87, 105, 106,
110, 144, 145, 157, 175, 181～184
アーキビストの職務基準書…………… 181
秋田県公文書館…………… 106
天草アーカイブズ…………… 107, 109
アメリカ国立公文書館 (NARA) ……
50, 87, 89, 118, 135, 175
安藤正人……………15

【い】

- 移管…… 20, 31, 44, 46, 49～50, 52,
53, 85, 86, 105, 106, 145
移管・廃棄簿…………… 53, 56
移管率……………16
石井米雄……………16
石原一則…………… 143

【う】

- 宇賀克也…………… 23, 76
宇土市文書管理条例……………94

【え】

- 永年保存…………… 77, 84, 85, 103, 194
延長…………… 31, 44, 45, 50

【お】

- 大阪市公文書作成指針……………97

【か】

- 解像度…………… 133
神奈川県立公文書館… 106, 107, 146,
150～154
上川陽子……………13
紙文書のデジタル化…………… 132
監査…………… 57, 58, 93, 112
完全性…………… 121

【き】

- キーワード検索…………… 123
機密性…………… 122
義務的延長……………45
行政文書…… 23, 24, 27, 80, 81, 82
行政文書管理規則……………59
行政文書の電子的管理についての基本
的な方針…………… 117, 135
行政文書ファイル…… 37, 38, 39, 40,
48, 53
行政文書ファイル管理簿…… 29, 42,
53, 54～56, 102, 137, 163
行政文書ファイル保存要領……………47
業務分類…………… 38, 100, 101, 137
記録管理…………… 20, 21, 74, 94
記録史料……………15

【く】

- グローバル・スタンダード… 20, 21,
38, 74, 94, 100, 129

公文書管理法を理解する

—自治体の文書管理改善のために—

2021年6月25日 第1刷発行

編著者／小谷允志

発行者／山下浩

発行行／日外アソシエーツ株式会社

〒140-0013 東京都品川区南大井6-16-16 鈴木ビル大森アネックス

電話 (03)3763-5241 (代表) FAX(03)3764-0845

URL <https://www.nichigai.co.jp/>

組版処理／有限会社デジタル工房

印刷・製本／株式会社平河工業社

©Masashi KOTANI 2021

不許複製・禁無断転載

<落丁・乱丁本はお取り替えます>

ISBN978-4-8169-2884-0

(中性紙三差クリームエレガ使用)

Printed in Japan, 2021